

FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y ESTADÍSTICA
UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO

LICENCIATURA EN ECONOMÍA
SEMINARIO DE INTEGRACIÓN Y APLICACIÓN
TRABAJO FINAL

“LAS CAPACIDADES DEL ESTADO Y SU IMPLICANCIA EN LAS
POLÍTICAS ECONÓMICAS”

“LOS REGÍMENES ESPECIALES DEL SIPA Y SUS EFECTOS EN LA
SUSTENTABILIDAD DEL RÉGIMEN PREVISIONAL”

HOFFMANN, FEDERICO
(Legajo: H – 0169/4)

DOCENTE A CARGO DE LA COMISIÓN: (Lic. Pablo Gorbán).
1º Cuatrimestre de 2019

Resumen

El presente trabajo tiene como objetivo analizar los regímenes previsionales especiales y sus efectos en la sustentabilidad del Sistema Integrado Previsional Argentino, a través de una mirada de la conformación de la agenda pública y los grupos de interés. Se aborda la investigación utilizando técnicas de carácter cualitativo y cuantitativo. Se realiza una reseña histórica sobre la evolución de los regímenes especiales haciendo hincapié en las reformas y contrarreformas que tuvieron a lo largo del tiempo. Se destaca el rol que ha tenido el Poder Judicial y su poder para mantener en vigencia a los mismos, sobre todo en los últimos cincuenta años. Esto se debe, principalmente, a la capacidad de veto que posee en la planificación y ejecución de las políticas públicas. Se describen las principales características e indicadores de los regímenes especiales existentes en la Argentina, y se estima el resultado económico del régimen previsional asociándolo a la suerte financiera de los regímenes especiales. Se concluye que la incidencia de los regímenes especiales en el déficit del sistema no es significativa. Sin embargo, su justificación para intentar mitigarlos o eliminarlos está dado más por los criterios de equidad, solidaridad y capacidad contributiva.

Índice

I.	Introducción	1
II.	Marco Teórico	2
III.	Estimación del resultado económico y financiero de ANSES	7
IV.	Reseña histórica de los regímenes especiales.....	9
V.	Principales características de los regímenes especiales	12
VI.	Resultado de la investigación	16
VII.	Conclusión	17
VIII.	Bibliografía.....	18
IX.	Anexo Estadístico	20

I. Introducción

El Sistema Previsional gestionado por la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) ha tenido en los últimos años importantes avances en lo que hace a la extensión de su alcance, pasando el gasto de representar el 4,8% del PIB en 2007 al 7,8% del PIB en 2018. Sin embargo, esto no fue acompañado por un aumento de los recursos propios en la misma magnitud. Esto ocasionó que en los últimos años haya un incremento de los aportes adicionales del Estado, vía contribuciones figurativas, con el fin de cubrir las prestaciones del sistema. Asimismo, el cese en la detracción de la masa bruta coparticipable con destino a la ANSES y la unificación de las alícuotas de las contribuciones patronales con la detracción de una fracción de la remuneración bruta para el cálculo de la base imponible para cotizar las contribuciones patronales permiten pronosticar una merma de los ingresos previsionales futuros, generando la necesidad de una mayor cantidad de aportes del Tesoro.

El sistema previsional en nuestro país es de reparto y presenta actualmente el criterio de gestión y de pago de caja única. Significa que los distintos regímenes previsionales (régimen general, diferenciales, especiales, ex cajas provinciales transferidas, etc.) del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) comparten la misma fuente de financiamiento para su pago. Esto, en un contexto en que los diversos regímenes previsionales especiales existentes en la Argentina se caracterizan, en comparación al régimen previsional general, por incluir condiciones de acceso a las prestaciones más benignas (reflejados en una igual o menor edad de retiro y años de aportes necesarios) y mejores tasas de sustitución (establecidos por un cálculo más favorable del haber inicial y de la movilidad, generalmente asociadas a los ingresos de los trabajadores en actividad y normalmente sin tope en la prestación del haber).

Dicha situación, en la medida en que estén dadas las condiciones, puede atentar contra la sostenibilidad de cada uno de los regímenes especiales y sus desequilibrios financieros siendo finalmente cubiertos por los recursos del régimen general o por aportes adicionales del tesoro. Esto puede llevar a situaciones de inequidades, tensiones y pujas sectoriales por los recursos entre grupos pequeños, pero fuertemente organizados en desmedro de sectores amplios y heterogéneos. En el caso particular del Poder Judicial, el más antiguo de los regímenes especiales vigentes, esta particularidad se acentúa al representar un colectivo que, en su mayor parte, está exento del pago del impuesto a las ganancias.

El régimen previsional argentino, si bien tuvo una temprana y alta cobertura, en sus orígenes se caracterizó por la existencia de ciertos privilegios prestacionales asociados a una élite gobernante o a trabajadores en actividades estratégicas que incluso hoy establecen cierta presión para el mantenimiento de dichas prerrogativas. Con el objetivo primario de mejorar la sustentabilidad del sistema previsional han sido varios los intentos a lo largo de la historia en la Argentina de limitar o eliminar este tipo de regímenes. Entre las normativas para ordenar y restringir este tipo de beneficios se pueden mencionar, entre otros, la Ley N° 18.037 de 1968, el Decreto N° 78/1994 y la Ley N° 25.668 de 2002. Sin embargo, resultaron en su mayoría intentos fallidos tanto por la inadecuación de los mecanismos utilizados a tal efecto, no tener en claro los marcos normativos que lo regulan, como por los elevados niveles de litigiosidad que generaron y el poder de presión política que han podido ejercer algunos grupos de interés beneficiados por ellos. Adicionalmente, la opacidad de datos que presenta el régimen previsional en cuanto al financiamiento y las transferencias de recursos y subsidios cruzados implícitos entre sus distintos subregímenes dificulta el acceso a la información útil para mejorar las capacidades del Estado en las distintas etapas del proceso de formación de las políticas públicas con el fin de establecer un régimen previsional público, universal, integral, solidario y de reparto sustentable en el tiempo conforme a lo establecido por la ley previsional vigente. Asimismo, la fragmentación institucional de las

funciones vinculadas a la Seguridad Social en todos sus niveles: ANSES, Superintendencia de Servicios de Salud, Ministerio de Producción y Trabajo, Ministerio de Salud y Desarrollo Social, Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (PAMI), la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), Cajas Previsionales Provinciales, entre otros; tiende a agravar el problema.

En este sentido es importante investigar: ¿Cuáles son los elementos políticos, sociales y económicos que determinaron la existencia de regímenes especiales en la Argentina? ¿Qué características estructurales y particulares presentan los beneficiarios de estos regímenes? ¿Qué aspectos problemáticos conlleva la permanencia de estos en el tiempo? ¿Cuál es el grado de sustentabilidad financiera que presentan dichos regímenes especiales? ¿Cuál es la situación financiera de ANSES en el último decenio? ¿Qué grado de representatividad tienen los regímenes especiales a la hora de explicar el funcionamiento financiero del SIPA en 2018? ¿Si la permanencia de los mismos tiene incidencia negativa en la sustentabilidad del régimen previsional en su conjunto, qué elementos específicos deben tenerse en cuenta a la hora de establecer una política que tenga como fin limitarlos y que implique una mejora en los resultados económicos del sistema?

Los regímenes previsionales especiales han mantenido vigencia en nuestro país porque los mismos generan beneficios hacia grupos de interés fuertemente cohesionados, no tanto en la etapa pasiva de su trayectoria laboral, sino cuando se encuentran en actividad, como trabajadores que cumplen funciones en sectores considerados social, política y/o económicamente estratégicos. Dichos regímenes, con los actuales criterios de financiamiento y acceso a las prestaciones, parecieran no ser sustentable en el tiempo, generando un mecanismo implícito de subsidios cruzados de carácter regresivo cuyo aporte termina siendo financiado por el régimen general o por los aportes del tesoro nacional. No obstante, el desequilibrio financiero que puede llegar a presentar el régimen previsional en la actualidad y en el futuro no está plenamente explicado por la permanencia de dichos regímenes.

II. Marco Teórico

Para la Organización Internacional del Trabajo (OIT) la Seguridad Social es un derecho humano definido como el conjunto de políticas y programas diseñados para reducir y prevenir la pobreza y la vulnerabilidad en todo el ciclo de la vida. Comprende las prestaciones familiares y por hijo; las prestaciones de desempleo; las prestaciones en caso de accidente del trabajo y de enfermedad profesional; las prestaciones de enfermedad; las prestaciones de protección de la salud; las pensiones de vejez, invalidez y sobrevivientes. En un sistema de protección social, estas contingencias se gestionan mediante una combinación de regímenes o programas contributivos (seguro social) y de prestaciones no contributivas financiadas mediante impuestos, incluida la asistencia social (OIT, 2017). Asimismo, la previsión social es un sistema de seguro social que se impone obligatoriamente a todos los trabajadores con la finalidad de protegerlos, también a sus dependientes, contra eventualidades como la pérdida de sus condiciones de trabajo por accidentes, enfermedades, vejez o muerte (Pérez y Soto Domínguez, 2012). Mientras que la seguridad social busca abarcar a todo el ciclo de vida de la población y tiene una serie de instrumentos para reducir o prevenir vulnerabilidades, el concepto de previsión social se basa sustancialmente en los seguros sociales cubriendo a una determinada población en un momento específico de la vida

En lo que respecta a la previsión social en la Argentina, ANSES (2011) viene asumiendo que es el Sector Público el que debe adjudicarse un papel clave al relacionar a los trabajadores en su etapa activa con su etapa pasiva, debido a que existen circunstancias que dificultan el hecho de que los mismos acumulen fondos para la vejez. Asimismo, en 2016 se sancionó la Ley N° 26.270 que creó el Consejo de Sustentabilidad Previsional y que tiene a su cargo la elaboración de un proyecto de ley que contemple un nuevo régimen previsional de carácter universal, integral, solidario, público, sustentable y de reparto para su

posterior remisión por el Poder Ejecutivo Nacional a consideración del Honorable Congreso de la Nación. El plazo para cumplir con su cometido son tres años a partir de la entrada en vigencia de la ley. Es por ello que se puede inferir que las características de que el régimen previsional este administrado a través del Estado, sea de reparto y tenga a la equidad como uno de los principios fundamentales trascienden las ideas de un gobierno en particular, pudiéndosela considerar como una política de estado.

El SIPA es administrado por el Sector Público Nacional (SPN) y contiene a una multiplicidad de regímenes previsionales. El más relevante en cuanto a la cantidad de aportantes y beneficiarios es el régimen general que abarca a los aportantes del Sector Privado sin Enseñanza, al Sector de Enseñanza Privada y al SPN y de las provincias que transfirieron sus cajas previsionales. Luego se encuentran los aportantes a regímenes diferenciales para el sector de la Construcción y Trabajo Agrario, entre otros. Asimismo, los trabajadores Docentes No Universitarios, del Poder Judicial, de Luz y Fuerza, del Servicio Exterior de la Nación, Docentes Universitarios, Investigadores Científicos y Técnicos, y del Yacimiento Carboníferos de Río Turbio están enmarcados en diferentes regímenes especiales. Finalmente, se encuentran los regímenes de Policías y del Servicio Penitenciario de las Provincias Transferidas (MTESS, 2018).

En líneas generales, los regímenes especiales brindan a estos colectivos de trabajadores una protección social a la vejez de mejor calidad ya sea por los requisitos y condiciones de acceso y/o por las características propias de la prestación. Chirinos (2016) sostiene que su justificación se basa en las características especiales y únicas de ciertas actividades, generalmente consideradas social y políticamente relevantes, que requieren en el sector activo comprendido, una capacidad especial y una dedicación exclusiva y de tiempo completo, muchas veces desempeñando tareas al máximo nivel en los tres poderes del Estado. Micale (2013) agrega que es la necesidad de garantizar determinados beneficios a quienes operan políticas estratégicas desde el Sector Público ha justificado la consideración de tales tratamientos especiales. Como contraprestación, en general, se les impone una alícuota para el pago de aportes personales más gravosa que el régimen general.

Son los organismos multilaterales como la OIT (2002) el Banco Mundial (BM) (2017) o el Fondo Monetario Internacional (FMI) (Heller, 2017), entre otros, actores críticos de estas prestaciones. Son varios los cuestionamientos que se les realiza. En primer lugar la debilidad de los fundamentos que justifican la vigencia y aplicación de los mismos para determinados colectivos de trabajadores, lo cual genera fuertes críticas desde la perspectiva del principio de equidad que debiera sustentar y orientar cualquier sistema de protección social. Dependiendo de los regímenes especiales que se traten, se puede inferir por una parte un nivel de prestaciones muy elevado en comparación con las otorgadas por el régimen general que en simultáneo padece de insuficiente cobertura para una porción importante de la población. Por otra parte, se observa escasa proporcionalidad entre el nivel de beneficio que se recibe y el esfuerzo contributivo asumido. A esto se suman las dificultades detectadas en relación a la sustentabilidad financiera actual y/o futura de algunos de los regímenes especiales vigentes.

Dichos regímenes especiales no deben confundirse con los regímenes diferenciales cuyo objetivo es la adecuación de la cobertura por vejez a las diversas situaciones que está expuesto el trabajador durante su vida laboral, sea por desempeñarse en tareas que implican riesgos, o porque sus exigencias son causa de agotamiento y vejez prematura, o por prestar servicios bajo condiciones desfavorables. Es por ello que a fin de proteger al trabajador el sistema previsional adopta el mecanismo de reducción en las exigencias de tiempo de servicios y/o edad requerida para acreditar el derecho a la prestación. (Sánchez, 2007). Estos requisitos –uno o ambos- siempre son menores a los del régimen general. Sin embargo, el cálculo del haber de la prestación es el mismo que el de dicho régimen común (MTESS, 2002). Muchas veces se ha pretendido asimilar erróneamente los regímenes especiales con las jubilaciones de privilegio —aquellas que establecen prerrogativas a favor de personas o grupos de funcionarios que resultan injustificadas y francamente

discriminatorias respecto de los afiliados al régimen general—, lo que ha profundizado la confusión (Micale, 2013). Si bien aún subsisten las prestaciones adquiridas a la fecha de su sanción este trabajo no toma en cuenta el análisis de estas ya que no se producen nuevas altas al ser derogadas en 2002.

Si bien existen otros regímenes previsionales vigentes que también se denominan “especiales” tampoco son incluidos en este estudio porque no comparten las particularidades enunciadas precedentemente -haber calculados en función de un porcentaje de la remuneración y movilidad especial-. Se distinguen del general porque se estructuran en un sistema de cotizaciones fijas y, comparativamente más bajas que las del régimen general, aunque las prestaciones previsionales luego se otorguen según los requisitos y pautas del régimen de jubilaciones ordinarias (general). Entre ellos podemos citar las Leyes N° 25.239 (empleados del servicio doméstico), 24.977, 25.239 y 25.865 (Régimen Monotributo). También se pueden considerar como regímenes previsionales especiales las prestaciones que cubren al personal de las Fuerzas Armadas, Fuerzas de la Seguridad Nacional y las cajas de previsión no transferidas a la ANSES para empleados públicos. Sin embargo, no se tendrán en cuenta dado que las mismas tienen sus propias instituciones a cargo y ANSES no es el órgano administrativo que otorga dichos beneficios, regula los aspectos procesales administrativos, recepciona los aportes y contribuciones, etc. En síntesis, solamente se consideran para este estudio los regímenes especiales de: los trabajadores del Poder Judicial (Ley N° 24.018), Servicio Exterior de la Nación (Ley N° 22.731), Luz y Fuerza (Res. MTEySS N° 268/09), Docentes no universitarios (Decreto N°137/05), Docentes Universitarios Nacionales (Ley N° 26.508), Investigadores, Científicos y Tecnológicos (Decreto N°160/05) y Yacimiento Carbonífero de Río Turbio (Decreto N° 1.474/07).

Desde el punto de vista actuarial, un régimen previsional se encuentra en equilibrio financiero si el valor actual de todo el gasto futuro más la reserva inicial $t = 0$ es igual al valor actual de todo el ingreso futuro del régimen en un determinado momento (Cichon, 2006).

$$(1) R_0 + \sum_{i=0}^{\infty} css_i * w_i * L_i * r_i = \sum h_i * P_i * r_i$$

Donde:

$i = 0, \dots, 4$ denota los años

R_0 es la reserva inicial

css_i es la tasa de cotización al salario cobrada en el año i

w_i es el salario imponible promedio percibido en el año i

L_i es el número de aportantes en el año i

r_i es la tasa de descuento en el año i

h_i es el haber promedio percibido en el año i

P_i es el número de pasivos (jubilados y pensados) en el año i

En un sistema de reparto puro los aportes de los cotizantes activos se destinan a cubrir las prestaciones de los pasivos actuales. En un régimen ya maduro el equilibrio financiero se debe verificar igualando los ingresos con los egresos del sistema cada año.

$$(2) \quad css_i * w_i * L_i = h_i * P_i$$

A modo de ejercicio es interesante determinar la tasa de contribución que determina el equilibrio financiero de un sistema de reparto puro sin ingresos adicionales provenientes de impuestos, rentas de la propiedad y aportes del tesoro.

$$(3) \quad css^* = \frac{h_i}{w_i} * \frac{P_i}{L_i}$$

$$(4) \quad css^* = TS * TD$$

Donde:

TS es la tasa de sustitución, medida por la relación entre el haber promedio y el salario imponible promedio.

TD es la tasa de dependencia, medida por la relación entre los beneficiarios del sistema (pasivos) y los activos cotizantes.

Mientras más alta sea la tasa de sustitución (mayores haberes o salarios más bajos) las cotizaciones a la seguridad social deberían estar presionadas al alza. Asimismo, la relación de dependencia del sistema también es un aspecto importante del financiamiento. Mientras más alta sea esta proporción, mayores tendrán que ser las contribuciones a la seguridad social o más trabajoso será proporcionar beneficios (desde el punto de vista de mayores haberes o mayores prestaciones) en un sistema financieramente equilibrado (Gillion, 2000).

En los procesos de formulación de las políticas públicas la formación o configuración de la Agenda Pública es la primera de las cinco etapas establecidas por Howlett y Ramesh (2009). Se refiere al proceso por el cual el gobierno toma conocimiento para intervenir en un determinado problema. El trabajo en esta fase incidirá posteriormente en las cuatro etapas siguientes del ciclo político que son: la formulación propia de las políticas, la toma de decisiones, la implementación de las políticas y sus respectivas evaluaciones.

Los actores sociales que participan en la agenda pública suelen ser un factor clave y decisivo en la formulación de las políticas públicas ya que los problemas y las prioridades se construyen en el marco de una estructura social y la capacidad que presenta el Estado para afrontarlos muchas veces es limitada. Sin embargo, no todos los interesados tienen igual representación u organización en el proceso; los mismos recursos, información y conocimientos para interceder o persuadir; ni juegan con las mismas reglas. Por lo que el proceso de formulación tiende a ser restringido en cuanto a la participación equilibrada de los agentes e institucionalizarse alrededor de un número relativamente reducido y predecible de actores denominado "sub-gobierno". Por lo tanto, es el Estado el que debe quedar a cargo de la agenda formal. Esto es, la identificación de los problemas, las prioridades y preocupaciones de la comunidad en general (Elder y Cobb, 1984). Además, en una situación de asignación de recursos limitados o de aplicación de políticas *rent-seeking* la solución para un grupo puede suponer un problema para otro. En un gobierno cuyo objetivo es establecer criterios de equidad o elementos que mejoren la distribución progresiva del ingreso se profundiza aún más la necesidad de intervención por parte del Estado.

Lindblom (1991) entiende por actividades de grupo de interés todas las interacciones a través de las cuales los individuos y grupos privados, sin autoridad gubernamental, pretenden influir en las políticas públicas, junto con las interacciones e influencia de los funcionarios del gobierno que pueden ir más allá del uso directo de su autoridad o su situación de privilegio. Asimismo, las elites son definidas como un grupo reducido de personas (famosos, decisores de políticas públicas, lobistas, periodistas, empresarios y líderes de los grupos de interés) en relación al número de ciudadanos, con un control de influencia y poder político muy desproporcionado. La influencia de los grupos de interés puede ser a través de:

- La persuasión: los grupos de interés desarrollan muchas veces una gran habilidad para clarificar, articular, estudiar y presentar los temas de manera consistente.
- La reglamentación: se basa en la necesidad de buscar soluciones más interactivas que analíticas. Para este caso no importa tanto la opinión pública sino la capacidad de identificar al líder del grupo de interés que se percibe como representante con derecho.
- La entrega del voto: los grupos de interés pueden llegar a tener la habilidad para influir en las elecciones y conceder el voto. Para este caso es clave identificar si dichos grupos de interés persiguen un objetivo concreto o múltiples objetivos, y también si desean perdurar en el tiempo y mantener una relación duradera con los decisores de política.

- El Apoyo a las campañas electorales: Los grupos de interés pueden tener una mayor incidencia aportando fondos para la campaña que a través de la promesa de votos de los miembros de dichos grupos.
- Los mismos líderes de los grupos de interés pensados como élite

Si bien Lindblom (1991) determina que el accionar de los grupos de interés cumple un rol indispensable también puede derivar en una serie de problemas adicionales. Uno de ellos es la posibilidad de ser una fuente de desigualdad política. Si bien el voto se reparte equitativamente no todos los elementos de control (recursos, conocimiento, capacidad de organización) están distribuidos igualitariamente como ya se adelantó. El trabajo de Elder y Cobb, (1984) explica que, si bien los jubilados forman un segmento grande y creciente de la población y tienen una tasa media de votación alta, presentan una heterogeneidad de intereses que dificulta su organización. Su fuerza sólo puede consistir en la capacidad para impedir que ciertas propuestas de cambio de política consigan tener acceso a la agenda, esto es a lo sumo mantener el statu quo. Si bien esto es cierto para el colectivo de los jubilados en general, existen subgrupos de (potenciales) beneficiarios que ejercen el mayor grado de presión en el momento en que se encuentran activos, dado que se presentan con una mejor organización y/o un mayor poder dado el papel que pueden jugar en sectores claves de la economía, de la política o de la sociedad. Adicionalmente, la investigación de Vinyard (1976) mencionada en la publicación de Elder y Cobb (1984), sostiene que, normalmente, son los grupos privilegiados de jubilados los que tienden a movilizarse más, los que se han organizado de manera más eficiente, o los que puede provocar que la conformación de la agenda pública se encuentre sesgada a favor de estos por sobre los menos favorecidos.

Un segundo problema es la tendencia a la subordinación del interés común frente al interés particular. Si bien en muchas oportunidades no se puede determinar la política inequívocamente óptima que mejore la situación de todos los actores, se deben establecer pautas de selección sobre qué grupo saldrá beneficiado y cuál perjudicado. Esta situación se acentúa en la medida en que aumenta la probabilidad de establecer mecanismos de subsidios cruzados de carácter regresivo. El criterio de la mayoría y del interés público son pautas que tiene el Estado para alivianar esta problemática. No obstante, hay que tener en cuenta también el fomento a la diversidad de intereses, opiniones y actividad y el apuntalamiento a las minorías y a los sectores vulnerables. Para el caso de nuestro país los problemas de selección y control se profundizan aún más por la ausencia de series estadísticas públicas y confiables en el tiempo que permitan tener un mayor grado de conocimiento sobre la materia. Recién en 2017 el Boletín Estadístico de la Seguridad Social (BESS) de la Secretaría de la Seguridad Social (Ministerio de Salud y Desarrollo Social) publica información sobre los regímenes especiales de forma periódica.

Por último, está la posibilidad del frenar la política o ejercer el poder de veto por parte de las elites o de los mismos grupos de presión que pueden aplicar este derecho a través de su influencia sobre funcionarios públicos o instituciones a cargo de las políticas. Si bien el mismo está condicionado en la independencia y el control de los poderes, su uso también puede atentar contra el poder democrático. En nuestro país, la situación para el caso del régimen especial de judiciales se agrava cuando dichos decisores de políticas públicas actúan en simultáneo como parte de los grupos de interés, decisores y jueces, propiamente dichos.

Como contraposición Theda Skocpol (1989) trabaja sobre el concepto de “autonomía del Estado”. Establece que los Estados, concebidos como organizaciones que reivindican el control de territorios y personas, pueden formular y perseguir objetivos sin que sean un simple reflejo de las demandas o los intereses de grupos o clases sociales de la sociedad. Como referencia toma la investigación de Hugh Heclo sobre la política de asistencia a las personas en edad de jubilarse en Gran Bretaña y Suecia. En dichos países los funcionarios públicos han efectuado, de forma constante, aportaciones más importantes al desarrollo de la política social que los partidos políticos o los grupos de interés. Sostiene que esto se

debió en parte a la conformación de un Estado burocrático y centralizado desde la época preindustrial y predemocrática. En comunión a estas ideas, Mesa-Lago (1986) cita el trabajo de investigación sobre la protección social en Brasil realizada por James Malloy en 1979 para apuntar que el Estado puede no ser un simple receptor de las presiones de los grupos de interés sino también ejercer su propia iniciativa en la conformación de la agenda pública utilizando la seguridad social como instrumento para cooptar, neutralizar y controlar a dichos grupos a fin de mantener determinado orden social. Sin embargo, Mesa-Lago concluye que la incidencia de los grupos de interés, en los países de América Latina que iniciaron tempranamente políticas previsionales, ejercieron presión sobre el Estado – a veces aliados con los partidos políticos- para obtener concesiones de seguridad social. Agrega que los grupos de interés en estos países se encontraban en tareas ocupacionales estratificadas basadas en la tenencia de las armas, la administración del gobierno, la escasez de sus calificaciones en el mercado laboral y la organización sindical. Finalmente sostiene que varios estudios sobre países de la región muestran que, en general, mientras mayor sea el poder del grupo de presión, se recibirá una cobertura más temprana y más completa, prestaciones más generosas y medios de financiamiento más ventajosos. Arza (2010) concluye que, en el caso argentino, ambas dinámicas parecen haberse retroalimentado: el desarrollo ‘desde abajo’, establecido por los grupos de interés, no era independiente de la estrategia ‘desde arriba’, determinado por los que administraban el Estado en distintos momentos de la historia.

El Objetivo general del trabajo de investigación es analizar los regímenes previsionales especiales a través de una mirada de los grupos de interés que lo conforman y los efectos que generan los mismos en la sustentabilidad del SIPA en la actualidad.

Objetivos específicos

- Describir la conformación de los regímenes previsionales especiales en la Argentina. Analizando las reformas y contrarreformas que se establecieron desde su conformación hasta la actualidad.
- Determinar qué aspectos problemáticos conlleva la permanencia de los regímenes especiales en la Argentina haciendo hincapié en mejorar las capacidades del Estado y los actores que entran en juego, con el fin de contrastar ciertos desequilibrios de los grupos de interés beneficiados.
- Enunciar el marco legal, los requisitos de acceso, el nivel de los beneficios y los principales indicadores de los diversos regímenes especiales que existen en la Argentina.
- Identificar el resultado financiero de ANSES para el período 2007 – 2018.

Metodología de trabajo o diseño de la investigación:

La metodología de trabajo para dicha investigación tendrá tanto un abordaje de tipo cualitativo como cuantitativo. Se analizará la bibliografía sugerida por la cátedra y se incorporarán al análisis otros trabajos de investigación en la materia. Se realizará una reseña histórica sobre la evolución de los regímenes especiales haciendo hincapié en las reformas y contrarreformas que tuvieron las mismas a lo largo del tiempo. Posteriormente, se describirán las principales características e indicadores de los regímenes especiales existentes en la Argentina, y se analizará el resultado económico del régimen previsional asociándolo a la suerte financiera de los regímenes especiales. Para ello se utilizará información recopilada y datos contruidos del Ministerio de Hacienda, Ministerio de Salud y Desarrollo Social y ANSES.

III. Estimación del resultado económico y financiero de ANSES

Los ingresos corrientes de ANSES provienen principalmente de las Contribuciones a la Seguridad Social –para financiar las Prestaciones Previsionales, las Asignaciones Familiares y el Fondo Nacional de Empleo- y de los ingresos tributarios con asignación específica tales como el IVA, el impuesto a los Débitos y Créditos Bancarios, a los Combustibles, entre otros. ANSES contó hasta 2015 con el 15% de la Masa Bruta

Coparticipable (MBC). Para el período que va desde el 2007 al 2015 se observa en la Tabla N° 1 un incremento de los recursos propios del organismo que pasaron del 7,5% al 9,8% del PIB explicado, principalmente, por el crecimiento en 1,8 p.p. de lo ingresado por contribuciones de la seguridad social. Dicho aumento se explica por la unificación del sistema previsional en un régimen público de reparto, eliminando el sistema de capitalización a través de la sanción de la Ley N° 26.425 y el aumento en el empleo registrado, al menos hasta 2013. En menor medida también tuvieron una buena performance los ingresos tributarios -destacándose lo recaudado por el impuesto a las ganancias- y el 15% de la MBC que crecieron 0,3 p.p. y 0,1 p.p., respectivamente.

Las erogaciones del organismo también subieron, pero a un ritmo mayor, al pasar de 6,4% al 10,6% PIB entre 2007 y el 2015. Las Prestaciones Previsionales (incluidas las ex cajas provinciales) fue el programa con el incremento más significativo con una suba de 2,4 p.p. Las causas se explican por: la implementación de las moratorias previsionales de 2006 y 2014, la estatización de las prestaciones provenientes del sistema de capitalización producto de la Ley N° 26.425 mencionada en el párrafo anterior y el incremento de las prestaciones previsionales por encima del índice de precios derivado de la sanción de la Ley N° 26.417 en 2008. Las Asignaciones Familiares también tuvieron un incremento de 0,7 p.p. del PIB producto de la firma del Decreto 1602/09 que estableció la Asignación Universal por Hijo para los hijos de padres desempleados o cuyos trabajos no se encuentran registrados. Los gastos figurativos también crecieron 0,7 p.p. del PIB, principalmente por el incremento de los beneficios de las Pensiones No Contributivas otorgadas por el Ministerio de Desarrollo Social.

A partir de 2015 se observa una caída de los recursos propios de la ANSES que pasaron de ser el 9,8% a 8,8% del PIB en 2018. La principal causa de este descenso fue el cese en la detracción del 15% de la MBC con destino al organismo producto de los acuerdos firmados entre el Estado nacional, los gobiernos provinciales y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y ratificados con la sanción de la Ley N° 27.260 en 2016. Los mismos establecieron el criterio de la reducción de la detracción en 3 p.p. por año calendario, proceso que culmina en 2020. Desde ese entonces el ingreso bajo este concepto, cuyo destino era el gasto en prestaciones previsional, cayó en 1 p.p. del PIB. Las contribuciones a la seguridad social también han caído 0,4 p.p. del PIB provocado por un deterioro en los principales indicadores del mercado formal de trabajo y en la sanción de la Ley N° 27.430 que implicó la unificación de las alícuotas de las contribuciones patronales y la detracción progresiva de una fracción de la remuneración bruta mensual (hasta \$17.509 a valores de enero de 2019 en 2022) para el cálculo de la base imponible de las remuneraciones de los trabajadores del sector privado sobre la que corresponda aplicar dicha alícuota¹. Por su parte, los ingresos tributarios aumentaron en 0,3 p.p. dado la reforma fiscal, que se estableció a través de las Leyes N° 27.430 y 27.432 sancionadas a finales de 2017, que implicó que deje de ingresar el 20% de los recaudado por el impuesto a las Ganancias y se empiece a percibir la totalidad de los ingresos del impuesto a los Créditos y Débitos s/ las CC Bancarias. Por su parte la Ley N° 27.260 estableció el impuesto de Sinceramiento Fiscal, de carácter extraordinario durante 2016 y 2017 con el fin de pagar, con los rendimientos y el capital del mismo, las prestaciones por Reparación Histórica. De esta manera los ingresos por rentas de propiedad se incrementaron 0,2 p.p. Al análisis no se incorporó la renta de propiedad del Fondo de Garantía de Sustentabilidad ya que no son utilizados para el pago de las prestaciones del organismo hasta el momento.

¹ La base imponible sobre la que corresponda aplicar la alícuota de contribuciones se detraerá mensualmente y de manera gradual, por cada uno de los trabajadores del sector privado, un importe de \$12.000 a valores de diciembre 2017 a ser alcanzado en 2022. Los montos a detraer son \$2.400 mensuales en 2018, y va creciendo un 20% año a año. Los importes a ser detraídos serán actualizados desde enero de 2019 sobre la base de las variaciones del Índice de Precios al Consumidor.

Los gastos totales de ANSES que en 2015 eran 10,6% pasaron a 11,1% del PIB en 2018. Las prestaciones previsionales se incrementaron 0,4 p.p. para dicho periodo debido a la implementación del programa de Reparación Histórica sancionado por la Ley N° 27.260. Otro de los programas que incrementó su partida en un 0,2 p.p. es el de Asignaciones Familiares dado que se incorporaron como potenciales titulares las personas inscriptas y con aportes realizados en el Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes (Monotributo) a través del Decreto N° 593/2016.

En resumen, en el lapso de los doce años que van del 2007 al 2018 el resultado financiero de ANSES pasó de ser superavitario en un 1,1% del PIB a necesitar un 2,3% del PIB de aportes adicionales del Tesoro con el fin de cubrir el total de prestaciones. La situación tiende a agravarse en los próximos años debido a los ya mencionados cese en la detracción de la MBC, que implicará que a partir del 2020 el sistema pierda recursos por 1,6% del PIB en relación al 2015, y a la detracción de una fracción de la remuneración bruta mensual para la base del cálculo del pago de las contribuciones patronales del sector privado.

IV. Reseña histórica de los regímenes especiales

Al igual que en otros países de la región tales como Chile, Uruguay, Cuba y Brasil, la Argentina configuró desde comienzos del siglo XX un régimen previsional gradual y asociado con una alta fragmentación (Mesa Lago, 1986). Desde los orígenes del régimen previsional en Argentina existieron "regímenes especiales" en que los requisitos para la obtención de la jubilación y/o el cálculo de su haber resultaban diferentes a los parámetros que regían para el denominado "régimen general" o "régimen común" (MTEySS, 2002). Como antecedente de este proceso se puede mencionar la Ley N° 870 de 1877 que estableció un régimen jubilatorio, vitalicio y no contributivo, para los ministros de la Corte Suprema y Jueces Nacionales, las pensiones militares y la Ley N° 1.420 de 1884 que otorgaba a preceptores de colegios primarios una pensión contributiva por enfermedad y de retiro (Chirinos, 2016) Es a partir del comienzo del siglo XX que empiezan a surgir las primeras cajas de jubilaciones para grupos privilegiados que ocupaban un lugar estratégico en el sistema productivo o en la administración pública (Golbert, 2010). Así en 1904 se crea, a través de la Ley N° 4.349, la Caja Nacional de Jubilaciones para los Funcionarios, Empleados y Agentes Civiles que comprendía a funcionarios, empleados y agentes del Estado Nacional cubriendo a miembros de los tres poderes del Estado (judicial, legislativo y ejecutivo nacional) y del servicio exterior.

Son varios los académicos que analizaron para este período el entrecruzamiento del Estado, las élites y de los grupos de interés en la conformación de la agenda pública y como fuerzas impulsoras del régimen previsional. Isuani (2008) plantea que el elevado conflicto social de inicio del siglo XX sumado a la incipiente pero intensa actividad de los sindicatos provocó una preocupación en las élites gobernantes que, convencidos que la represión no podía ser el único recurso que tenía el Estado para enfrentar el conflicto, favoreció el surgimiento de la legislación social. En paralelo, Rulli (2008) sostiene que los primeros pasos en legislación laboral y previsional constituyeron más una iniciativa propia del Estado que una respuesta a demandas específicas por parte del movimiento obrero ya que la conflictividad de los sindicatos estaba asociada a mejoras en los salarios, en las condiciones de trabajo entre otras, que impedían otro tipo de reivindicaciones no tan inmediatas. Es así que, con la Ley N° 10.650 en 1915 y en medio del modelo económico agroexportador, se puso en funcionamiento el régimen jubilatorio para el sector ferroviario, encargado de transportar los granos hacia los puertos. De esta manera la previsión social llegaba al ámbito de las empresas privadas y dejaba de ser un privilegio solamente de los empleados del gobierno.

Mesa-Lago (1992) establece que en los países pioneros de implementar legislaciones previsionales las prestaciones que cubrían a los grupos de presión más poderosos fueron fáciles de financiar en un inicio mediante subsidios (directamente del presupuesto, impuestos especiales y/o alzas de precios), porque el tamaño de estos grupos era relativamente pequeño y el Estado era capaz de efectuar la transferencia de unos grupos a

otros. Sin embargo, estos programas sirvieron de modelo a imitar más tarde por grupos mayores, pero menos privilegiados. Entre mediados de la década de 1920 y toda la década de 1930 la cobertura previsional se expandió en nuestro país a la mayoría de los trabajadores de los sectores públicos, bancarios y compañías de seguro; periodistas y gráficos; marinos mercantes y aeronáuticos. Es importante destacar que, a pesar de su expansión gradual durante esos años, la cobertura quedó acotada a aquellas ramas de actividad que lograron crear sus propias cajas de jubilación, cubriendo sólo a un conjunto relativamente privilegiado de asalariados (CIFRA, 2009)

Durante las décadas de 1940 y 1950 la estructura del régimen previsional se transforma de un sistema elitista a uno de cobertura más amplia (Arza, 2010). En esa etapa se produjo la masificación de la cobertura legal, extendiéndose al conjunto de los trabajadores, con la creación de las cajas de empleados de comercio (1944), trabajadores de la industria (1946), trabajadores rurales e independientes, profesionales y empresarios (1954) y trabajadores del servicio doméstico (1955). (CIFRA, 2009) Si bien la acción del Estado se transformó en una estrategia de legitimación política, quizás la mayor transformación se dio hacia el interior del movimiento obrero a través de los sindicatos y de la Confederación General del Trabajo, que empezaron a contemplar en sus demandas la necesidad de incorporar los reclamos jubilatorios en sus reivindicaciones (Rulli, 2008) El empoderamiento de las clases trabajadoras contribuía simultáneamente al fortalecimiento político del gobierno: a medida que se expandía la seguridad social se cumplían tanto los objetivos de las clases trabajadoras como la estrategia política del período (Arza, 2010)

Brindar cobertura según la rama de actividad a la que se pertenecía significó la creación de múltiples cajas de jubilaciones. De esta forma, el sistema previsional adquirió un carácter fragmentario (MTEySS, 2002). Este tipo de evolución adquirió una estructura piramidal con grupos relativamente pequeños de asegurados protegidos por subsistemas privilegiados en el ápice y el centro, y la mayoría de la población con subsistemas más pobres de protección en la base. Las desigualdades entre subsistemas eran significativas y generalmente injustificadas y el sistema general carecía de coordinación (Mesa-Lago, 1986). Las diferencias estaban asociadas a un conjunto de factores, incluidos la antigüedad del fondo, la inercia institucional y el poder político de cada grupo. En este período, la lógica de distribución de derechos se basaba en el estatus ocupacional (Arza, 2010).

A comienzos de la década de 1960 aparecen síntomas de erosión en los montos de los beneficios del régimen previsional lo que, sumado a su fragmentación estructural, da origen a cierta inconsistencia de diseño y a problemas financieros que plantean la necesidad de implementar reformas (Bertranou, 2011). Las mismas partieron, a diferencia del proceso de expansión de la seguridad social caracterizado por una movilización controlada de la clase trabajadora, de la exclusión de los sectores populares del juego político, la centralización del poder en el aparato del Estado y la reducción de los conflictos políticos a problemas 'técnicos' (Arza, 2010). Por otra parte, la dictadura militar iniciada en 1976, llevó adelante una profunda represión de los actores políticos y sociales, desarticulando a los sindicatos como un interlocutor social del régimen previsional (Rulli, 2008)

Es así que se unificó la administración de todas las Cajas de Previsión en solo tres: la primera para el Personal de la Industria, Comercio y Actividades Civiles, la segunda para el Personal del Estado y Servicios Públicos y la tercera para los Trabajadores Autónomos. La sanción de las Leyes N° 18.037 y 18.038 de 1968 determinaron un régimen para los trabajadores en relación de dependencia del sector privado y un régimen para los trabajadores autónomos, administrados exclusivamente por el Estado. Los objetivos de la reforma para Isuani (2008) eran reducir la fragmentación, la existencia de regímenes de privilegio y la doble cobertura, que fueron características principales del sistema hasta mediados de la década del sesenta. Otro factor importante a destacar fue que la consolidación de cajas permitió compensar los superávits financieros de algunas cajas con los déficits que presentaban las cajas más antiguas, generando subsidios cruzados entre categorías ocupacionales diversas. Diéguez y Petrecolla (1977) estimaron que para el lustro

anterior a la reforma los resultados financieros anuales del Sistema Nacional de Previsión Social ya alternaban períodos de superávit y déficit inferiores al 1% del PIB, discrepando con el superávit anual del orden del 3,5-4% del PIB alcanzado en el período 1950-1954.

La Ley N° 18.037 derogó de hecho la Ley N° 4.349 y se incorporaron al régimen previsional general todas las actividades. Sin embargo, no había cumplido un año de vigencia la reforma para que los Magistrados y Funcionarios del Poder Judicial pudieran reestablecerse con un nuevo régimen especial a través de la sanción de la Ley N° 18.464. En los años subsiguientes varios ámbitos de la Administración Pública consiguieron aprobar leyes que se apartaron del sistema jubilatorio general bajo la modalidad de incorporarse al Régimen del Poder Judicial. Comienzan en 1972 los miembros del Tribunal Fiscal de la Nación (Ley N° 20.024), luego, en 1973 continúan “las personas que hayan ejercido o ejercieran cargos de carácter electivo en los poderes del Estado Nacional (Ley N° 20.572), entre otros.

Ya en el final de la dictadura y hasta 1990, se presenta un nuevo período de creación de regímenes especiales, ahora ya no mediante la incorporación a la Ley N° 18.464, sino constituyéndose cada norma en un régimen propio (OPP, 2007). Es así que en 1983 se crea el Régimen Jubilatorio para el Servicio Exterior de la Nación (Ley N° 22.731) y el de Jubilaciones para Investigadores Científicos y Tecnológicos. (Ley N° 22.929), entre otros. Es importante destacar que la implementación de los nuevos regímenes especiales se da en un contexto de fuerte debilidad macroeconómica y de crisis fiscal que deriva en una crisis de deuda pública que afectó a la Argentina y a la mayoría de los países de la región. El régimen previsional no fue ajeno a esto y aunque los signos de agotamiento del sistema eran claros desde mediados de la década de 1970, el desequilibrio se terminó de acentuar durante la década de 1980 (Cetrángolo, 2004).

Es por eso que en la década de 1990 se emprenden un conjunto de reformas en el sistema previsional. En agosto de 1991 se intenta culminar con la proliferación de los regímenes especiales con la sanción de la Ley N° 23.966 derogándolos a todos. En paralelo se crea una Comisión Bicameral cuya misión era elaborar y proponer un régimen general de jubilaciones y pensiones. Sin embargo, en su labor, la Comisión impulsó la sanción de cuatro normas, tres de las cuales se refieren regímenes especiales. Por un lado, crea el régimen previsional para el Personal Docente establecido en el Estatuto Docente (Ley N° 24.016), el de trabajadores del Poder Judicial y Afines y el de Legisladores Nacionales, Ministros, Secretarios, Subsecretarios del PEN y determinados Funcionarios del Congreso Nacional (Ley N° 24.018). Por el otro, reestablece el régimen previsional para Funcionarios del Servicio Exterior de la Nación y para Investigadores, Científicos y Tecnológicos (Ley N° 24.019). Es así como, una vez más, la intención de eliminar los regímenes especiales dictados por conveniencias políticas o respondiendo a los grupos de presión, se ve frustrada en gran medida (Payá, 2015)

En este período comienzan a tomar mayor relevancia otros actores en la conformación de la agenda pública. Por un lado, los organismos multilaterales tales como el FMI, el BM, la OIT, entre otros, con el objetivo de reducir el gasto previsional, buscan impulsar reformas que van desde mitigar hasta eliminar los regímenes especiales. Mansilla (2004) analiza los acuerdos stand by firmados por nuestro país y el FMI desde 1989 hasta 2003. Establece que desde un principio dichos acuerdos plantean reformar al sistema previsional y explicita que en el año 2000 formulan entre otras medidas, asociadas a la seguridad social, “reformular los regímenes de jubilaciones especiales [...] con el objeto de lograr una mayor equidad y reducir los costos presupuestarios”. A su vez, la OIT (2002) recomendó reducir las diferencias notables entre los haberes del SIJP con los haberes de los regímenes privilegiados y especiales, salvo que los mismos sean cubiertos con aportes personales adicionales. Por otro lado, dado el alto grado de litigiosidad que empezaba a mostrar el sistema debido a la intención por parte del Poder Ejecutivo Nacional de contener el gasto previsional, el Poder Judicial, y particularmente la Corte Suprema de Justicia (CSJ), inicia un proceso de judicialización y una serie de fallos que demuestran la capacidad de veto de los

intentos de reformas que fueron en desmedro de los regímenes especiales y, en particular el del Poder Judicial.

En 1993 se sanciona la Ley N° 24.241 que crea el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP), derogando las Leyes N° 18.037, 18.038, modificatorias y complementarias, sin mencionar explícitamente a los regímenes especiales (Chirinos, 2017). Sin embargo, al establecerse que las normas que no fueron expresamente derogadas mantenían plena vigencia (Art. N° 191), el criterio de la CSJ fue determinar que los regímenes especiales, en especial el establecido en la Ley N° 24.018, no eran complementarios de la Ley N° 18.037 por lo que su derogación no los alcanzaba. Para salvar esta situación se dicta el Decreto N°78/1994 que deroga explícitamente a los mismos. No obstante, en virtud de las numerosas impugnaciones judiciales que se realiza se declara inconstitucional por parte de la CSJ por incurrir en exceso reglamentario (Payá, 2015). En paralelo, se dicta la Ley N° 24.463 de Solidaridad Previsional en 1995 que estableció un tope a las pensiones de estos regímenes, pero los afectados ganaron los pleitos judiciales debiendo la ANSES reintegrarles los haberes adeudados (OIT, 2002)

En 2002 con la Ley N° 25.668 se produce otro intento de eliminar a los regímenes especiales, promovido por una fuerte corriente de opinión contraria a la subsistencia de los mismos (Paya, 2015). La intención de la ley era evitar el descontrol del gasto que se originaría de prosperar los fallos favorables en el ámbito judicial para la restitución de la movilidad en los regímenes especiales. Sin embargo, no prosperó y fue vetada inmediatamente en casi su totalidad por el Decreto N° 2322/02 (OPP, 2007). En el 2005 al cancelarse la totalidad de la deuda pública contraída con el FMI, las recomendaciones de dichos organismos pierden peso político y vuelven a tener presencia política algunas organizaciones gremiales en la implementación de las políticas estudiadas, pero ya no con el mismo ímpetu que en la década de 1940 y 1950. A partir de ese momento empiezan a surgir una nueva serie de regímenes especiales.

El “Régimen Especial de Trabajadores de Luz y Fuerza” restablecido por la Res. MTEySS N° 268/09 tiene su primer antecedente en el Convenio firmado en 1990 entre la Federación Argentina de Trabajadores de Luz y Fuerza (FATLYF) y el sindicato de Luz y Fuerza de Capital Federal y la Secretaría de Seguridad Social (SSS). La SSS se comprometía a reajustar los haberes de pasividad entre un 70-82% móvil a cambio de que las asociaciones sindicales promovieran el desistimiento por parte de sus afiliados de los reclamos judiciales y/o administrativos en materia de reajustes de haberes orientados a obtener la declaración de inconstitucionalidad de algunos artículos de la Ley N° 18.037. En 1996 dicho Convenio se rescinde en virtud de su incompatibilidad con las disposiciones de la Ley N° 24.241. Diez años más tarde se firma un nuevo acto acuerdo entre el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, la FATLYF y el Sindicato de Luz y Fuerza de la Capital Federal mediante la que se reestableció la vigencia del Convenio de 1990. En 2009 se extiende la vigencia del Convenio de 1990 para todos los trabajadores de la actividad.

El Régimen Especial para los Trabajadores de Yacimientos Carboníferos Río Turbio se estableció a través del Decreto N° 1.474 en 2016 que homologó el Acta Acuerdo suscripto por el MTEySS, los sindicatos intervinientes en la compañía y la empresa YCRT. En 2009 se sanciona la Ley N° 26.508 que incluye al personal docente de las universidades públicas nacionales en el Régimen Previsional para Investigadores Científicos y Tecnológicos regulado por la Ley N° 22.929 y sus modificatorias, con características particulares acorde con este tipo de actividad que realizan.

V. Principales características de los regímenes especiales

Los regímenes especiales, en relación al régimen general, se destacan por la heterogeneidad en las condiciones paramétricas para acceder a la prestación (básicamente edad de retiro y años de aportes), las alícuotas adicionales de las cotizaciones de la seguridad social existentes, generalmente vía aportes personales, para el financiamiento de dichas prestaciones y el cálculo del haber inicial y sus respectivas actualizaciones,

generalmente más beneficiosos para el pasivo que al establecido en la Ley N° 24.241. La Tabla N° 2 resume de manera esquemática al conjunto de regímenes especiales estudiados según sus normas que le dieron origen y/o se encuentran vigentes, por los requisitos y condiciones de acceso y por las características principales que otorga la prestación.

El primer elemento a recalcar es que no hay un único criterio normativo que sirva para legislarlo. Los mismos fueron creados y/o modificados ya sea por Leyes Nacionales (Poder Judicial, Servicio Exterior, Docentes Universitarios Nacionales), Decretos (Docentes No Universitarios, Investigadores, YCRT) y, hasta incluso, por Resoluciones Ministeriales (LyF).

Mientras que el régimen de Servicio Exterior presenta el requisito de edad mínima por encima del establecido por el régimen general, el Poder Judicial, los Docentes No Universitarios y YCRT cuantas con dicha condición de manera más benevolente. En lo que respecta al tiempo mínimo de servicios requeridos solo los trabajadores de Luz y Fuerza presentan la misma condición que el régimen general, los demás regímenes exigen entre 15 o 25 años de años aportados al sector específico, dependiendo de cada caso. A excepción del Servicio Exterior, todos los regímenes cuentan con una alícuota adicional del 1% o 2% en el pago de los aportes personales con la salvedad del régimen de YCRT cuya alícuota adicional es abonada vía contribuciones patronales.

Sobre las características de las prestaciones se observa que para el cálculo del haber inicial el salario de referencia es el del cese (Poder Judicial, Luz y Fuerza, Investigadores, YCRT) o el de mayor jerarquía (Servicio Exterior y Docentes Universitarios y No Universitario). El otro elemento para el cálculo del haber inicial es la tasa de sustitución, que a excepción de Luz y Fuerza que es del 70%, para todos los casos es de, por lo menos, el 82%. Las actualizaciones de los haberes muestran una gran heterogeneidad. Mientras que el mecanismo de movilidad para los Investigadores y YCRT viene determinado por el régimen general, la actualización de los pasivos del Servicio Exterior y del Poder Judicial es automática, replicando el incremento salarial de los activos. Por su parte, el ajuste de Luz y Fuerza y Docentes No Universitarios es semestral utilizando un indicador propio sobre la variación salarial de los activos llamado Índice de las remuneraciones del Sector Energético y Remuneración Imponible Promedio Docente, respectivamente. La actualización semestral de las pensiones de los docentes universitarios es a través del incremento salarial pactado en el semestre anterior.

Según la Tabla N° 3 construida a partir de datos suministrados por el Boletín Estadístico de la Seguridad Social (BESS) el SIPA cuenta con 9.713.797 aportantes (10.110.945 puestos de trabajo) en septiembre de 2018. Del total de aportantes, 490.656 lo hacen en el régimen de autónomos, 1.452.528 y 387.141 como monotributistas con y sin aportes al SIPA, respectivamente, y 7.7052.312 como empleados en relación de dependencia con una remuneración promedio imponible por puesto de \$29.500. Del total de aportantes en relación de dependencia el 79,8% provienen del sector privado y 20,2% del sector público con una remuneración imponible promedio de \$28.201 y \$34.629, respectivamente.

Los regímenes especiales cuentan con 586.077 aportantes (8,3% del total de relación de dependencia) con una remuneración imponible promedio de \$31.890, esto es un 7,4% más que la remuneración promedio del total de aportantes en relación de dependencia. En contraposición con los trabajadores en relación de dependencia totales sólo el 23,6% es empleado en el sector privado, mientras que el 76,4% restante trabaja en el sector público o en instituciones o en empresas públicas. En relación al número de aportantes los regímenes especiales más cuantiosos son los asociados a la Educación. El más importante es el Docente No Universitario con 394.459 aportantes con una remuneración imponible promedio de \$22.779 (22,7% menor al promedio general). En segundo lugar, el Docente Universitario con 101.921 casos y una remuneración media de \$24.415 (17,2% menor que el promedio general). Obsérvese que son los únicos regímenes cuyos aportantes presentan remuneraciones por debajo del promedio general. Le sigue los trabajadores comprendidos en el Sindicato de Luz y Fuerza con 40.396 aportantes y una remuneración media de

\$62.836 (113% por encima del general). En cuarto lugar, están los Investigadores Científicos y Tecnológicos que presentan 29.320 aportantes cuya remuneración promedio es de \$58.854, casi el doble de la media general. En el quinto lugar se encuentran los trabajadores del Poder Judicial con 16.809 aportantes y con una remuneración imponible promedio de \$153.414 (420% por encima del promedio general). Luego continúa el régimen más reciente, el de los trabajadores de la empresa Yacimiento Carbonífero Río Turbio con 2.055 casos con un ingreso promedio de \$63.207 (133,6% más que el promedio general). Por último, se encuentra el régimen de los trabajadores del Servicio Exterior con 1.117 aportantes, siendo el que mejores remuneraciones perciben con un promedio de \$208.062. Que la mayoría de los potenciales beneficiarios de los regímenes especiales se encuentren trabajando en ciertos espacios de “privilegio” del sector público, con los beneficios que ello implica, y con remuneraciones por encima del promedio (si se excluyen los docentes universitarios y no universitarios, la remuneración promedio alcanza los \$80.009, un 171% más que la remuneración promedio) y que los sectores vinculados con la educación y con la justicia fueron uno de los sectores que dieron origen al régimen previsional argentino confirma la vigencia de ciertos grupos de interés a la hora de fijar políticas en la materia.

El SIPA cuenta con 6.854.335 beneficios, entre jubilaciones y pensiones, con un haber promedio de \$13.386 para septiembre de 2018. Si se excluyen los 3.613.355 casos de las moratorias y las 661.332 prestaciones originadas en leyes anteriores, los beneficios establecidos por la Ley N° 24.241 son 2.324.109 con una prestación promedio de \$16.561. El haber máximo mensual alcanza los \$ 63.277.

Los beneficios de los regímenes especiales estudiados son 210.465, un 3,1% del total SIPA. Los mismos presentan un haber medio de \$40.833, 146% más que del régimen general, excluyendo moratoria. El régimen especial con más prestaciones es el de docentes no universitarios con 149.582 casos (71,1% del total de prestaciones de regímenes especiales) con un haber medio de \$33.393, 101% más que el régimen general. Luego se encuentra el régimen de Luz y Fuerza y los investigadores, científicos y tecnológicos con 39.199 y 7.380 beneficios, y un haber promedio de \$42.286 y \$67.391, respectivamente. En cuarto lugar, están las jubilaciones y pensiones del Poder Judicial con 7.380 beneficios y una prestación media de \$139.574, 742% más que el haber medio del sistema. En quinto lugar, se encuentran los pasivos que provienen del régimen de Docentes Universitarios con 6.159 beneficios y un haber medio de \$49.107. Con 662 beneficios se encuentra el régimen del Servicio Exterior. El mismo presenta el haber medio más alto, que alcanza los \$198.372 y es 1.098% mayor al haber medio del régimen general. El régimen más pequeño en cuanto prestaciones es el de YCRT que alcanza los 469 beneficios con un haber medio de \$66.825. A diferencia de lo que sucede cuando se comparan los salarios de los activos, las prestaciones medias de los regímenes especiales se mueven en un rango que va entre dos y doce veces el haber medio de aquellos que obtuvieron un beneficio luego de haber alcanzado al menos los de 30 años de aportes y los años de edad mínimos requeridos por el régimen general. Esta situación potencia las desigualdades observadas del mercado laboral al momento de jubilare en relación al esfuerzo contributivo y a las inequidades en cada caso, con una incidencia negativa en el resultado financiero de ANSES.

La situación financiera de cada uno de los regímenes depende, básicamente, de los parámetros propios de cada caso, la historia laboral de los aportantes y de los pasivos, el grado de maduración del régimen y el nivel de alícuotas aportadas en cada caso, entre otros factores. En septiembre de 2018 las contribuciones previsionales del régimen SIPA fueron de \$50.104 millones y \$91.753 millones el gasto de las prestaciones, lo que implicó una necesidad de aportes no contributivos de \$41.649 millones (45% del gasto previsional). Si analizamos solamente la población sujeta a la Ley N° 24.241 la necesidad alcanza la suma de \$36.897 millones (45% del gasto previsional). Lo que implica que la tasa de contribución que determina el equilibrio financiero contributivo puro es de 30%.

En lo que respecta al total de regímenes especiales estudiados, mientras que los recursos contributivos alcanzaron los \$4.431 millones (8,8% del total), los gastos por prestaciones

fueron de \$8.593 millones (9,4% del total), habiendo una diferencia de \$4.162 millones (10% del total de ingresos no contributivos). Nótese que el 9,4% del gasto previsional total se destina a financiar al 3,1% de los beneficios que pertenecen los regímenes especiales. Sin embargo, la necesidad de recursos no contributivos es del 48%. Si tuviere que respetar el 45% del financiamiento no contributivo del régimen general, el déficit debería alcanzar los \$3.902 millones, esto es solo \$259 millones de menos. Además, no todos los regímenes especiales presentan las mismas características ni tampoco iguales situaciones financieras.

El régimen especial con una mayor necesidad de financiamiento es el de Docentes No Universitarios con \$3.016 millones. Esto se deba a la gran cantidad de beneficios que prestan, a la poca capacidad contributiva que tiene su aportante medio que viene dado por la baja remuneración promedio que percibe y la carrera laboral específica del sector, incrementando sus ingresos a medida que suman años de antigüedad en su profesión que permite una tasa de sustitución de 147%. Lo que implica que la tasa de contribución que determina el equilibrio financiero en un sistema contributivo puro es de 56%. En segundo lugar, se encuentra el régimen de los trabajadores de Luz y Fuerza con un déficit de \$996 millones que implica que las cotizaciones previsionales que equilibre la situación financiera del mismo sea del 65%. Luz y Fuerza tiene la particularidad de que a pesar de tener la tasa de sustitución más baja presenta la tasa de dependencia más alta. Le sigue el régimen del Poder Judicial con un déficit operativo de \$300 millones mensuales, con una contribución de equilibrio del 38%. Las altas remuneraciones y haberes que percibe dicho colectivo y que su gran mayoría se encuentre exenta del pago de ganancias a la cuarta categoría muestra para este caso que, más que el problema financiero a resolver, el principio de equidad y de justicia distributiva colisiona. Similar es la situación financiera del régimen del servicio exterior. La diferencia de los ingresos contributivos y sus prestaciones es sólo de \$68 millones lo que implicaría una contribución de 57% para equilibrar financieramente el mismo. A pesar de ser uno de los regímenes más pequeños, el mismo presenta el nivel de prestación promedio más alto de todos, que implica una tasa de sustitución del 95%.

Los regímenes de los Docentes Universitarios Nacionales, de los trabajadores del Yacimiento Carbonífero de Río Turbio y el de los Investigadores presentan una alícuota de equilibrio menor al del régimen general. Esto se debe a que presentan resultados económicos superavitarios o levemente deficitarios. Esta situación se debe a que son regímenes cuyo ciclo no ha llegado todavía a la etapa de maduración y las condiciones de acceso a las prestaciones para sus aportantes es más restringida, lo que se refleja en tasas de dependencias reducidas. Además, dichos regímenes presentan un haber promedio no del todo alto, que se encuentra por debajo de la remuneración máxima permitida por la Ley N° 24.241.

Si anualizamos los datos de septiembre 2018, las necesidades de aportes no contributivos del régimen SIPA y, especialmente de los regímenes especiales, alcanzan la suma de \$541.437 (3,7% del PIB) y \$54.106 millones (0,4% del PIB), respectivamente. No obstante, el SIPA tiene otras fuentes de financiamiento con asignación específica. Los ingresos tributarios fueron de 2,7% del PIB y los derivados por la MBC de 0,6% del PIB en 2018 lo que implica para esta estimación un déficit del SIPA de sólo el 0,4% del PIB.

Sin embargo, hay que tener en cuenta dos situaciones particulares. La primera, como se mencionó anteriormente, Los recursos provenientes de la MBC, que llegó a representar entre un 1,5%-1,6% del PIB en el período 2007-2015, se agotarán para el 2020. También hay que tener en cuenta el efecto de la detracción progresiva de una fracción de la remuneración bruta mensual para la base del cálculo del pago de las contribuciones patronales del sector privado comentada en otra sección del trabajo. Dado que la población objetivo son los 5.816.499 trabajadores del sector privado y que la tasa de contribución patronal con destino al SIPA va del 10,43% al 12,53% dependiendo la normativa vigente en que esté encuadrado el empleador, se puede estimar que el gasto tributario de la normativa sería entre \$19.000 - \$22.738 millones en 2018 y rondaría entre \$95.002 - \$113.685

millones a valores de 2018, a partir de 2022. Nótese que estas últimas cifras serían equivalentes al 0,7% del PIB.

VI. Resultado de la investigación

En nuestro país, en lo que respecta a la formulación de la agenda pública del régimen previsional, el rol de los grupos de interés ha variado a lo largo del tiempo. Desde sus inicios la conformación del régimen previsional fue establecida de manera fragmentada, incorporándose las actividades ocupacionales según la capacidad de presión con las que podían contar. De hecho, una de las primeras prestaciones que se configuró fue dirigida hacia los ministros de la CSJ y los jueces nacionales. Como establecen Isuani (2008) y Rulli (2008) son las élites y el Estado Nacional, más que las organizaciones gremiales, los que inician la formación de la agenda pública en materia previsional. La motivación principal que mantenían aquellos era encontrar otros mecanismos de resolución de conflictos, complementarios a los de carácter represivos. A partir de la década de 1920, y profundizándose a partir de la llegada del peronismo al poder en 1945, se observa la incorporación masiva de las restantes actividades ocupacionales. Sin embargo, en este periodo no se observa un intento de homogenizar las prestaciones por lo que las diferencias y los distintos privilegios entre las Cajas Previsionales se mantuvieron vigentes. Si bien los sindicatos comienzan a tener una mayor injerencia en este tema, la subordinación al Estado era prácticamente total. Nótese que, a diferencia de la investigación de Hugh Heclo, “la autonomía del Estado” para fijar la agenda en esta materia no está ligada a un Estado de carácter “burocrático y centralizado” sino más bien a la construcción y consolidación de una estructura política de poder. En este sentido, la influencia de los grupos de interés estuvo determinada por el apoyo político y la entrega del voto a quienes promovían estas medidas.

Tras la reforma de 1968 se presenta un cambio de paradigma. A partir de este momento ciertos grupos de interés comienzan a tener un rol más activo en la construcción de la agenda pública, y otros a perder relevancia. La influencia de los grupos de interés sobre los regímenes previsionales especiales empieza a destacarse ya por la influencia a través de la reglamentación y del accionar sus élites, en detrimento de la persuasión, el apoyo político y la entrega del voto. Si bien la sanción de las Leyes N° 18.037 y 18.038 tenían como uno de los objetivos reducir la fragmentación y los regímenes de privilegio, a los pocos meses de sancionadas se crea el régimen especial para los Magistrados y Funcionarios del Poder Judicial, y a través de este, con el tiempo, se incorporan un conjunto de funcionarios y trabajadores de los tres poderes del Estado como beneficiarios. Con el inicio de la crisis de sustentabilidad del sistema previsional y los intentos de reforma del régimen, el grado de judicialización y litigiosidad aumentan convirtiéndose el Poder Judicial en parte y árbitro, fallando en prácticamente la totalidad de los casos a favor del mantenimiento de los regímenes especiales. Es así que se manifiesta uno de los grandes problemas de los grupos de interés en la participación de las políticas públicas mencionados por Lindblom (1991) que es la capacidad de poder de veto que tiene dicho grupo poblacional cuando se encuentra en actividad. A su vez, mientras la mayoría de las organizaciones gremiales, empiezan a perder vigencia como grupo de presión en la materia, los Organismos Multilaterales, dado las recurrentes crisis macroeconómicas y el nuevo orden económico internacional imperante, empiezan a incidir en los lineamientos de las políticas públicas. No obstante, si bien dichos organismos han podido influir en la reforma del régimen general y han tenido una opinión contraria respecto al mantenimiento de los regímenes especiales, no han tenido la fuerza suficiente para mitigar y/o eliminar las diferencias existentes con los regímenes especiales.

A partir de 2005 con el pago completo de lo adeudado al FMI, que implicó de hecho descartar a dicho organismo como actor en la discusión de la planificación de las políticas públicas, sumado a una mejora de las cuentas públicas del SPN y de ANSES y al retorno de una nueva alianza política entre el partido político gobernante y organizaciones sindicales, se inicia un período fugaz de creación de nuevos regímenes especiales. Los mismos, si bien no son tan “generosos” en cuanto al tipo de prestación establece un peligroso antecedente: su creación es establecida vía resolución ministerial y originada en los acuerdos de

convenios colectivos de trabajo, y ya no a través de una ley sancionada por el Congreso Nacional.

En comparación con el régimen previsional general, las diferencias con los regímenes especiales observados no se destacan significativamente respecto a los requisitos y condiciones de acceso a la prestación, sino más bien a las características de la misma, establecidas por el cálculo de la base reguladora, la tasa de sustitución y los mecanismos de actualización más favorable. Esto deriva en prestaciones promedios que superan entre casi un 100% a 1100% el haber medio del régimen general, que implica una tasa de sustitución promedio (128%) que más que duplica a la del régimen general (56% si no se tiene en cuenta a los beneficiarios por moratoria). Esta situación tiene como consecuencia que para el 3,1% de los beneficios del SIPA, pasivos con un régimen especial, se destina el 9,4% del gasto previsional. Al presentar una menor tasa de dependencia (0,36 frente a 0,71) - dado las características propias de cada sector, el momento de maduración del régimen, el empleo informal de la economía, etc.- y que cuentan con contribuciones a la seguridad social entre un 1 o 2% más altas, se determina que las cotizaciones que equilibren el financiamiento contributivo con el gasto sea del 46%, frente al 30% del régimen general.

Sin embargo, mientras las necesidades de financiamiento no contributivo que tiene el total de los regímenes especiales es del 48% de sus gastos previsionales, el del régimen general es solamente 3 p.p. menor. Contando únicamente las cotizaciones de la seguridad social con destino al SIPA se observa que el déficit de los regímenes especiales en septiembre de 2018 es de \$4.162 millones – anualizado sería el 0,4% del PIB-, representando un 10% del total del déficit contributivo que tiene el régimen general –anualizado sería 3,7% del PIB-. No obstante, si se suman los ingresos con asignación específica con los que cuenta el SIPA el déficit sería de solamente de 0,4% del PIB, cifra bastante lejana al 2,3% que representan las necesidades de aportes adicionales del Tesoro para cubrir el total de erogaciones de ANSES. No obstante, el régimen previsional tiene un importante desafío en los próximos años. Dado el cese en la detracción del 15% MBC y el establecimiento de una detracción de la remuneración para la base del cálculo del pago de las contribuciones patronales, el SIPA para 2022 dejará de contar con recursos equivalentes al 1,3% del PIB respecto a 2018, y 2,3% del PIB respecto al 2015.

El colectivo de los regímenes especiales tampoco es uniforme ni presenta características similares entre todos los casos. A modo de ejemplo, se puede citar que dentro de dichos regímenes se encuentran trabajadores docentes no universitarios y docentes universitarios que presentan remuneraciones por debajo de los trabajadores en relación de dependencia sujetos al régimen general. Asimismo, la prestación media de los regímenes del Sector Exterior, Poder Judicial, Investigadores y YCRT supera el haber máximo determinado para el SIPA. Tampoco todas sus cajas presentan la misma situación financiera. Como ya se mencionó depende de las condiciones paramétrica de cada régimen, el grado de maduración, el nivel de prestación y de alícuotas aportadas, las condiciones de acceso y la historia laboral de los activos y pasivos en cada caso. En este sentido el régimen con una mayor necesidad de financiamiento no contributivo es el de Docentes No Universitarios con \$3.016 millones mensuales (72% del total del régimen especial), explicado porque representa al 71% del total de los pasivos y los activos cuentan con los menores salarios medios, a pesar que presenta el haber medio más bajo de todos los regímenes especiales.

VII. Conclusión

Si bien se ha destacado la importancia de los grupos de interés en la configuración de la agenda pública de la política previsional en general, y de los regímenes especiales en particular, el comportamiento de los mismos ha sido errático a lo largo del tiempo. En algunas oportunidades la agenda pública en la materia quedó sujeta a las estrategias ligadas a las élites y del Estado, más que a los grupos de interés; y en otras, pasó lo contrario. No obstante, se observa en los últimos cincuenta años el surgimiento del Poder Judicial como un actor clave en la discusión de los regímenes especiales. Por un lado, es el

que inicialmente se reconfigura ante el primer intento de eliminar los regímenes especiales en 1969. Por el otro, dado el efecto demostración, las demás actividades – mayoritariamente ligadas a los funcionarios de los tres poderes del estado-, tomaron su normativa para en los siguientes años generar una nueva oleada de instauración de regímenes especiales. Finalmente, la crisis del sistema previsional a partir de la década de 1980 con los intentos de reformar, mitigar y/o eliminar los regímenes especiales provocó un aumento de la litigiosidad del régimen que derivó en una serie de fallos favorables al mantenimiento de estos por parte de los jueces de distintas instancias, incluso de la CSJ. La capacidad de poder de veto que puede llegar a tener un grupo de interés presenta uno de los aspectos problemáticos planteados por Lindblom (1991) en el proceso de elaboración de las políticas. Otros grupos de presión, con intereses contrapuestos, han aparecido a lo largo del tiempo, como algunas organizaciones gremiales y organismos multilaterales. No obstante, más allá de alguna batalla ganada, no han podido tener la misma incidencia que el Poder Judicial en la formación de la agenda pública.

Nótese que el déficit estimado del SIPA es de solamente el 0,4% del PIB en 2018 y que solo el 10% de la necesidad de financiamiento no contributivo que demanda el sistema provienen del déficit contributivo del régimen especial consolidado. No obstante, la situación financiera no es la misma en cada uno de los regímenes. Sin embargo, la pérdida de recursos provenientes de la MBC y de las contribuciones patronales del orden del 2,3% del PIB en comparación a los ingresos del 2015 establece un desafío de real significancia en la búsqueda de la sustentabilidad del régimen.

Si bien la situación no es la misma en todos los regímenes especiales, y más allá del tema del financiamiento, su existencia potencia las desigualdades que presenta el mercado laboral, ya de carácter fragmentado, al momento del retiro. La permanencia de dichos regímenes va en contra de los criterios de equidad, solidaridad y capacidad contributiva. El haber medio llega a superar por doce veces el del régimen general y la prestación media de cuatro de los siete regímenes analizados supera el haber máximo establecido para las prestaciones del régimen general. Lo que implica que en términos políticos parece ser más fundado el criterio de equidad que el de sustentabilidad para encarar una reforma que los elimine y/o mitigue.

Finalmente, la pérdida de solidez fiscal tanto del SPN como de la ANSES, sumado al retorno de los acuerdos stand by con el FMI hace suponer, en un escenario de mínima, la no proliferación de nuevos regímenes especiales en el corto plazo. No obstante, los últimos antecedentes de creación de estos asociados a resoluciones ministeriales, surgidos inicialmente en acuerdos por Convenio Colectivo, debilita las capacidades que tiene el Estado para enfrentarse a las presiones que pueden llegar a tener ciertos grupos de interés proclives a los regímenes especiales ante un cambio de tendencia política y económica.

VIII. Bibliografía

- ANSES (2011): *Marco Conceptual del sistema de estadísticas e indicadores del Sistema Integrado Previsional Argentino*. Administración Nacional de la Seguridad Social.
- Arza, Camila (2010): *La política previsional argentina: De la estratificación ocupacional a la individualización de los beneficios*. En Susana Torrado, *El costo social del ajuste (1976-2002)*, Buenos Aires, EDHASA.
- Banco Mundial (2017): *Pension Reform in Brazil: Why is it Needed and What Will be its Impact*. World Bank Staff Note
- Bertranou, F.; Cetrángolo, O., et al (2011): *Encrucijadas de la Seguridad Social Argentina: Reforma, Cobertura y desafíos para el Sistema de Pensiones*. CEPAL, OIT.
- Cetrángolo, O.; Grushka, C (2004): *Sistema Previsional Argentino: Crisis, reforma y crisis de la reforma*. Presentado en el XVI Seminario Regional de Política Fiscal organizado por la CEPAL en Santiago de Chile en enero de 2004.
- Chirinos, Bernabe (2016): *Derecho Previsional Argentino*. Editorial: La Ley.
- Cichon, Michael; Scholz, Wolfgang, et al (2006): *Financiación de la protección Social*.

- Elder, Charles; Cobb, Roger (1984): *Formación de la agenda. El caso de la política de los ancianos*.
- CIFRA (2009): *La evolución del Sistema Previsional Argentino*.
- Dieguez, Héctor L.; Petrecolla, Alberto (1977): Estudio estadístico del sistema previsional argentino en el período 1950-1972. *Revista Económica* - n. 3 - vol. 23
- Gillion, Collin; Turner, Jhon et al (2000): *Social Security Pensions. Development and reform*. Organización Internacional del Trabajo
- Golbert, Laura (2010): *De la Sociedad de Beneficencia a los derechos sociales*. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social
- Heller, Piter S. (2017): The IMF's Involvement with Pension Issues: 2006–15. IEO Background (Washington: International Monetary Fund)
- Howlett, Michael; Ramesh M. et al (2009): *Studying Public Policy. Policy Cycles and Policy Subsystems*, Third Edition
- Isuani, Aldo (2008): La política social argentina en perspectiva. En Cruces, G., D. Ringold y R. Rofman (eds), *Los programas sociales en Argentina hacia el Bicentenario. Visiones y perspectivas*, World Bank, Buenos Aires.
- Lindblom, Charles. (1991), *El Proceso De Elaboración De Políticas Públicas*. Madrid Map/Inap.
- Mansilla, D; Tumini, L. (2004): *Un análisis del acuerdo con el FMI: ¿un nuevo rumbo o el mismo camino*. Centro Cultural de la Cooperación. Cuadernos de Trabajo N° 45.
- Mesa-Lago, Carmelo (1986): Seguridad social y desarrollo en América Latina. *Revista de la CEPAL* N° 28.
- Mesa-Lago, Carmelo (1992): La equidad en los sistemas de seguridad social. CEPAL
- Micale, Adriana (2013): *Regímenes especiales y diferenciales*. Derecho del Trabajo N° 4. Editorial: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación
- Ministerio de Hacienda (2017): *Destino de la recaudación de los impuestos al 31/12/2017*
- MTEySS (2002): *Libro blanco de la previsión social*. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.
- Ministerio de Salud y Desarrollo Social (2019): Boletín Estadístico de la Seguridad Social: Tercer Trimestre de 2018.
- Observatorio de Políticas Públicas (OPP) (2007): *Los regímenes jubilatorios especiales*. Coordinación General del Cuerpo de Administradores Gubernamentales. Jefatura de Gabinete de Ministros.
- OIT (2002): Diagnóstico Institucional del Sistema Previsional Argentino y pautas para enfrentar la crisis.
- OIT (2017): *Informe Mundial sobre la Protección Social 2017-2019*. Organización Internacional del Trabajo.
- Payá, F. (h); Martín Yañes, M.T (2015): *Régimen de Jubilaciones y Pensiones*. Quinta Edición. Editorial Abeledo Perrot.
- Pérez y Soto Domínguez, Alejandro y Calderón Ossa, Yenny (2012): *El concepto de seguridad social: una aproximación a sus alcances y límites*
- Rulli, Mariana (2008): *Procesos de reforma de previsión social. Actores, Mercados y Sociedad en Argentina, Chile y Uruguay*. II Anual Workshop Repla "The changing nature of democratization in Latin America: rights, politics and development." Nuffield College, Oxford 27-28 March 2008.
- Sánchez, Daniel; Díaz, Valentín et al (2007): *Los regímenes jubilatorios especiales*. Observatorio de políticas públicas del Cuerpo de Administradores Gubernamentales de la Jefatura de Gabinete de Ministros.
- Skocpol, Theda (1989): *El Estado Regresa Al Primer Plano: Estrategias De Análisis En La Investigación Actual*, En: *Zona Abierta* N°. 50, Enero-Marzo: Madrid, España, Pgs. 71-122.
- Vinyard, Dale (1976): *Rediscovery 01' the Aged Annual Meeting 01' the American Political Science Association*.

IX. Anexo Estadístico

Tabla N° 1: Recursos y Gastos de ANSES. En términos de PIB. 2007 - 2019

Rubro	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Recursos Totales	7,5%	7,2%	8,6%	8,6%	8,8%	9,4%	9,6%	9,3%	9,8%	10,3%	9,3%	8,9%
Ingresos corrientes (I)	6,0%	5,8%	7,2%	7,1%	7,3%	7,9%	8,0%	7,7%	8,2%	9,1%	8,5%	8,2%
Contribuciones	3,9%	3,7%	5,1%	5,0%	5,2%	5,6%	5,8%	5,4%	5,7%	5,6%	5,6%	5,3%
Ingresos Tributarios	2,1%	2,0%	2,0%	2,1%	2,1%	2,2%	2,2%	2,3%	2,4%	3,4%	2,6%	2,7%
Ingresos No Tributarios	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Renta de la propiedad No FGS	0,1%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,3%	0,2%
Masa Bruta Coparticipable	1,5%	1,5%	1,5%	1,5%	1,5%	1,6%	1,6%	1,6%	1,6%	1,3%	0,9%	0,6%
Gastos Totales	6,4%	6,6%	7,8%	8,0%	8,3%	9,2%	9,6%	9,4%	10,7%	11,2%	11,5%	11,2%
Gastos Corrientes (II)	5,7%	5,8%	6,9%	7,1%	7,3%	7,9%	8,3%	8,1%	9,2%	9,8%	10,2%	10,1%
Actividades Centrales	0,1%	0,1%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%
Asignaciones Familiares	0,3%	0,4%	0,6%	1,0%	1,0%	0,9%	1,0%	1,0%	1,1%	1,3%	1,3%	1,3%
Asist. Financ. "Conectar Igualdad"	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,2%	0,1%	0,1%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Atención Ex-Cajas Provinciales	0,3%	0,3%	0,1%	0,3%	0,3%	0,4%	0,4%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%
Atencion PNC ANSES	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,3%
Complementos a las Prest. Previsi.	0,0%	0,1%	0,1%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,0%	0,0%
PUAM	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%
Prestaciones Previsionales	4,6%	4,5%	5,3%	4,9%	5,2%	6,0%	6,2%	6,1%	7,0%	7,1%	7,6%	7,5%
Progresar	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,1%	0,1%	0,0%
Seguro de Desempleo	0,0%	0,0%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Transf. y Contrib. a la S.S. y Ord. Desc.	0,1%	0,2%	0,2%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,2%	0,1%	0,1%
Gastos Figurativos	0,7%	0,8%	1,0%	1,0%	1,0%	1,3%	1,3%	1,3%	1,4%	1,4%	1,3%	1,0%
RESULTADO FINANCIERO (III+IV-V)	1,1%	0,6%	0,8%	0,6%	0,5%	0,3%	0,0%	-0,1%	-0,9%	-0,8%	-2,1%	-2,3%

Fuente: Elaboración propia en base a información suministrada por Ministerio de Hacienda.

Tabla N° 2: Regímenes Especiales según requisitos y condiciones de acceso y característica de la prestación

Régimen Especial	Norma creación / vigentes	Requisitos y condiciones de acceso				Característica de la prestación		
		Edad mínima de retiro	Tiempo de Servicio	Cotización Adicional		Base Reguladora	Tasa de sustitución	Movilidad
				Alícuota	Sin tope Max			
Servicio Exterior	Ley N° 22.731	65 años sin distinción de sexo.	30 años / 15 cont. o 20 disc. como funcionario SEN.	No	Si	Salario de la mayor jerarquía	85%	Automática. Se aplica % incremento salarial
Poder Judicial	Ley N° 24.018	60 años sin distinción de sexo.	30 años/ 15 cont. o 20 disc. en PJ o MPF o Pcias. adheridas	Aporte Personal +1%	Si	Salario al cese	82%	Automática. Se aplica % incremento salarial
Luz y Fuerza	Res. MTEySS N° 268/09	Régimen General	Régimen General	Aporte Personal +2%	No	Salario al cese	70%	Variaciones de las remuneraciones del sector energético. Semestral.
Docentes No Universitarios	Ley N° 24.016 / Decreto N° 137/05	57 años para mujeres y 60 años para varones	30 años, o 25 con 10 como mínimo al frente de alumnos.	Aporte Personal +2%	Si	Salario de la mayor jerarquía	82%	Variación semestral del RIPDOC (marzo/sept.)
Doc. Universitarios Nac.	Ley N° 26.508	Régimen General	25 años/ 10 frente a alumnos.	Aporte Personal +2%	Si	Salario de la mayor jerarquía	82%	Igual al incremento salarial pactado en el semestre anterior. (marzo/sept)
Investigadores Cient. y Tecnol.	Leyes N° 22.929, 23.026, 23.626	Régimen General	30 años/ 15 continuos o 20 discontinuos en organismos incluidos.	Aporte Personal +2%	Si	Salario al cese	85%	Rég. General
Yac. Cabon. Fisc. Río Turbio	Decreto N° 1.474/07	52 años para mujeres y 55 para varones	25 años (minas subterráneas) y 30 años maquinista ferroviario	Contrib. Patronal +2%	No	Salario al cese	82%	Rég. General

Tabla N° 3: Activos, Pasivos e indicadores de sustentabilidad según tipo de Régimen. Septiembre 2018.

RÉGIMEN		Activos				Pasivos			Indicadores de Sustentabilidad					
		Aportantes (1)	Puestos (2)	Remunera ción Prom. imponible por puesto (3)	Estima. Aport. Y Contrib. SIPA (4)	Beneficios (5)	Haber medio (6)	Masa de Haberes brutos (7)	Resultado Financiero (8) = (4) - (6)	Financia miento no Contrib. (9) = (8) / (7)	Tasa de Sust. (10) = (6) / (3)	Tasa de dep (11) = (5) / (1)	CSS* = (10) x (11)	
					(Millones de Pesos)			(Millones de Pesos)	(Millones de Pesos)					
Total		9.713.797 ⁽¹⁾	10.110.945		50.104	6.854.335	13.386	91.753	-41.649	-45%		71%		
Independientes		2.330.325	2.330.325		1.812	6.598.786	12.430	82.022			42% (si se excluyen las prest. por moratoria la TS alcanza el 56%)	71%	30%	
Autónomos		490.656	490.656		1.129									
Monotributo sin aporte SIPA		1.452.528	1.452.528		683									
Monotributo con aporte SIPA		387.141	387.141		0									
En Relación de Dependencia (RD)		7.608.900	7.780.620	29.500	48.292									*Leyes ant.: 661.322
General	Sector Público	915.430	919.380	36.091	7.794	*Sin Morat.: 2.324.109	*Sin Morat.: 16.561	*Sin Morat.: 38.491						
	Sector Privado	4.807.982	4.883.316	28.373	30.200	*Con Morat.: 3.613.355	*Con Morat.: 9.111	*Con Morat.: 32.921						
Diferencial	Sector Público	16.910	16.910	47.656	191									
	Sector Privado	772.073	781.452	27.061	5.111									
Casas Particulares		431.597	491.826		17									
De Retiro Policía y Serv. Penit. Provincias		78.831	78.831	25.847	548	45.084	25.237	1.138	-590	-52%	98%	57%	56%	
Especiales	Poder Judicial		16.809	16.818	153.414	679	7.014	139.574	979	-300	-31%	91%	42%	38%
		Servicio Exterior	1.117	1.117	208.062	63	662	198.372	131	-68	-52%	95%	59%	57%
	Docentes No Universitari os	Sector Público	292.175	295.229	24.760	1.588	149.582	33.393	4.995	-3.016	-60%	147%	38%	56%
		Sector Privado	102.284	115.666	17.721	391								
		Total	394.459	410.895	22.779	1.979								
	Investigadores		29.320	31.239	58.854	444	7.380	67.391	497	-53	-11%	115%	25%	29%
	Docentes Universitarios		101.921	106.380	24.415	571	6.159	49.107	302	269	89%	201%	6%	12%
	Luz y Fuerza	Sector Público	4.336	4.336	59.749	66	39.199	42.286	1.658	-996	-60%	67%	97%	65%
		Sector Privado	36.060	36.065	63.207	596								
		Total	40.396	40.401	62.836	662								
	YCRT		2.055	2.055	68.902	33	469	66.825	31	2	6%	97%	23%	22%
Total		586.077	608.905	31.890	4.431	210.465	40.833	8.593	-4.162	-48%	128%	36%	46%	

TOTAL RD SECTOR PÚBLICO	1.472.295	34.629
TOTAL RD SECTOR PRIVADO	5.816.499	28.201

Notas:

(1) El total de personas no coincide con la suma de los parciales, ya que una persona puede estar en diversos regímenes sumultáneamente

Fuente:Elaboración propia en base a datos del BESS (2018)